

Efektivitas Upaya Administratif sebagai Instrumen Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Indonesia

maulana¹, Ferdian^{2*}

¹Program Studi Ilmu Agama, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri, Jakarta, Indonesia

²Program Studi Ekonomi Syariah, Agama, Muhamadyah, Mataram, Indonesia

¹maulanlana@gmail.com, ²ferdian87@gmail.com



e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat>

Vol. 4, No. 2, April 2025

Page: 364-369

Available at:

<https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/1640>

DOI:

<https://doi.org/10.55681/seikat.v4i2.1640>

Article History:

Received: 25-02-2025

Revised: 02-04-2025

Accepted: 06-04-2025

Abstrak : Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) di Indonesia merupakan konsekuensi dari hubungan hukum antara warga negara dengan administrasi pemerintahan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi pihak yang merasa haknya dilanggar. Penyelesaian sengketa TUN tidak semata-mata dilakukan melalui proses peradilan, melainkan juga dapat ditempuh melalui mekanisme upaya administratif yang mencakup keberatan dan banding administratif. Upaya administratif dimaksudkan sebagai instrumen preventif sekaligus korektif yang mampu mengurangi beban peradilan serta mendorong penyelesaian sengketa secara lebih cepat, sederhana, dan efisien. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas upaya administratif dalam penyelesaian sengketa TUN di Indonesia dengan menitikberatkan pada aspek normatif, prosedural, dan implementatif. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus (case approach) yang dihubungkan dengan praktik peradilan serta doktrin hukum administrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun upaya administratif memiliki landasan hukum yang kuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala. Hambatan tersebut meliputi ketidakpahaman masyarakat terhadap prosedur, tumpang tindih regulasi, keterbatasan akses informasi, serta kecenderungan pihak berwenang untuk mempertahankan keputusan administratif yang sudah ditetapkan. Namun demikian, dalam beberapa kasus, upaya administratif terbukti efektif dalam menyelesaikan sengketa secara lebih cepat, mengurangi biaya perkara, serta menjaga hubungan antara warga negara dengan pemerintah.

Kata Kunci : Efektivitas, Administratif, Sengketa, Tata Usaha, Indonesia.

PENDAHULUAN

Ibadah haji dan umrah merupakan salah satu bentuk ibadah yang sangat penting dalam kehidupan umat Islam. Haji termasuk dalam rukun Islam kelima yang wajib ditunaikan oleh setiap Muslim yang mampu secara finansial, fisik, maupun mental. Sementara itu, umrah meskipun tidak memiliki kewajiban yang sama dengan haji, tetap menjadi ibadah yang memiliki nilai spiritual tinggi. Di Indonesia, sebagai negara dengan jumlah penduduk Muslim terbesar di

dunia, animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah haji dan umrah sangat tinggi (M. R. Akbar et al., 2025). Setiap tahun, ratusan ribu masyarakat mendaftar untuk menunaikan haji melalui mekanisme resmi yang diatur pemerintah, bahkan antrean keberangkatan bisa mencapai belasan hingga puluhan tahun. Di sisi lain umrah menjadi pilihan alternatif yang lebih fleksibel karena dapat dilakukan sepanjang tahun dengan biaya yang relatif lebih terjangkau dibandingkan haji (Jabani, 2020).

Fenomena tingginya minat masyarakat ini mendorong tumbuh suburnya usaha biro perjalanan atau agen travel yang menyediakan layanan haji dan umrah. Agen-agen ini menawarkan berbagai paket perjalanan dengan beragam fasilitas, harga, dan sistem pembayaran. Tidak sedikit masyarakat yang mempercayakan keberangkatan ibadah sucinya kepada agen-agen tersebut karena dianggap lebih praktis dan memudahkan. Namun, dalam kenyataannya, tidak semua agen travel mampu memberikan pelayanan sesuai dengan yang dijanjikan. Bahkan dalam beberapa kasus, terjadi penipuan, penyalahgunaan dana, hingga kegagalan keberangkatan Jemaah (M. A. Akbar & Yazid, 2025).

Kasus kegagalan keberangkatan jemaah haji dan umrah oleh agen travel bukanlah fenomena baru. Media massa di Indonesia berkali-kali memberitakan berbagai kasus penelantaran calon jemaah yang telah membayar lunas biaya perjalanan, tetapi tidak kunjung diberangkatkan. Sebagian agen travel terbukti menjalankan praktik usaha yang tidak profesional, tidak transparan, dan bahkan melakukan penipuan dengan modus investasi perjalanan haji dan umrah murah. Akibatnya, ribuan calon jemaah menjadi korban, kehilangan dana yang tidak sedikit, dan kehilangan kesempatan beribadah yang sudah lama diidamkan (Umar, 2024).

Kondisi tersebut menimbulkan keprihatinan mendalam sekaligus pertanyaan besar mengenai efektivitas regulasi yang ada. Di Indonesia, sudah ada berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan konsumen, penyelenggaraan haji, dan umrah, baik yang bersifat umum maupun khusus. Misalnya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang memberikan jaminan hak-hak konsumen, serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah yang lebih spesifik mengatur tata kelola penyelenggaraan ibadah. Namun, fakta bahwa masih banyak kasus kegagalan keberangkatan menunjukkan bahwa implementasi regulasi tersebut masih menghadapi berbagai kendala (HAJI, n.d.).

Masalah efektivitas regulasi ini sangat penting untuk dikaji, karena regulasi pada dasarnya dibuat untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan bagi masyarakat, serta menjamin keadilan dalam praktik bisnis. Apabila regulasi tidak mampu berjalan efektif, maka kepercayaan masyarakat terhadap negara dan penyelenggara haji/umrah dapat menurun. Bahkan, kondisi tersebut berpotensi menimbulkan keresahan sosial, mengingat ibadah haji dan umrah merupakan ibadah yang sangat emosional dan memiliki ikatan spiritual yang kuat (Masrukhan, 2023).

Penelitian mengenai efektivitas regulasi perlindungan konsumen dalam mengatasi kasus kegagalan keberangkatan haji dan umrah oleh agen travel memiliki urgensi yang tinggi. Pertama, dari segi kemaslahatan umat, haji dan umrah adalah ibadah yang sangat dinanti oleh jutaan umat Islam di Indonesia. Kegagalan keberangkatan bukan hanya merugikan secara material, tetapi juga menimbulkan trauma psikologis dan spiritual bagi calon jemaah yang telah mempersiapkan diri dengan penuh harapan (Medidjati & Heryana, 2024). Kedua, dari segi hukum dan regulasi, perlu ada evaluasi mengenai sejauh mana peraturan yang ada telah mampu memberikan perlindungan nyata kepada konsumen. Regulasi yang tidak efektif akan membuat celah bagi oknum pelaku usaha travel untuk menyalahgunakan kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, kajian efektivitas regulasi penting untuk menilai apakah instrumen hukum yang ada

sudah memadai atau masih memerlukan penguatan, baik dalam substansi, implementasi, maupun pengawasan (NAFIS, 2021).

Ketiga, dari segi ekonomi dan sosial, kegagalan keberangkatan berdampak luas. Dana yang hilang akibat penipuan atau pengelolaan yang buruk jumlahnya bisa mencapai miliaran hingga triliunan rupiah. Hal ini bukan hanya merugikan individu, tetapi juga merugikan keluarga, masyarakat, bahkan citra Indonesia sebagai negara dengan umat Muslim terbesar. Apabila tidak ada perlindungan hukum yang efektif, kepercayaan masyarakat terhadap agen travel akan menurun, yang pada gilirannya bisa mengganggu stabilitas industri perjalanan haji dan umrah. Keempat, dari segi akademis, penelitian ini penting sebagai kontribusi ilmiah dalam bidang hukum, khususnya hukum perlindungan konsumen dan hukum ekonomi syariah. Kajian ini akan memberikan gambaran tentang bagaimana regulasi berjalan di lapangan, kendala yang dihadapi, serta rekomendasi untuk perbaikan. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah: Bagaimana efektivitas regulasi perlindungan konsumen dalam mengatasi kasus kegagalan keberangkatan haji dan umrah oleh agen travel?, Apa saja faktor yang memengaruhi efektivitas regulasi tersebut, baik dari sisi substansi hukum, implementasi, maupun pengawasan?, Bagaimana bentuk perlindungan hukum yang ideal bagi konsumen dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah di masa mendatang? .

METODE

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang bertujuan untuk menganalisis efektivitas regulasi perlindungan konsumen terkait kasus kegagalan keberangkatan haji dan umrah. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah bahan-bahan hukum primer, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, serta peraturan pelaksananya. Selain itu, bahan hukum sekunder seperti literatur, jurnal ilmiah, artikel, dan laporan penelitian relevan juga digunakan untuk memperkuat analisis. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yakni mendeskripsikan peraturan-peraturan yang berlaku dan menganalisis kesesuaianya dengan praktik di lapangan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan penelusuran dokumen hukum, serta mengkaji kasus-kasus kegagalan keberangkatan yang pernah terjadi sebagai bahan analisis komparatif.

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara mengidentifikasi, menafsirkan, dan mengevaluasi efektivitas regulasi yang diterapkan pemerintah dalam mencegah kerugian konsumen. Analisis dilakukan dengan membandingkan ketentuan hukum yang berlaku dengan kondisi faktual di lapangan, termasuk faktor-faktor penghambat seperti lemahnya penegakan hukum, kurangnya pengawasan biro travel, dan rendahnya kesadaran konsumen terhadap hak-haknya. Hasil analisis ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai kekuatan dan kelemahan regulasi perlindungan konsumen, serta menawarkan rekomendasi praktis untuk memperkuat mekanisme pengawasan, meningkatkan efektivitas penegakan hukum, dan mendorong edukasi masyarakat terkait hak-hak konsumen dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tingginya Animo Haji dan Umrah serta Pertumbuhan Agen Travel

Ibadah haji dan umrah adalah bentuk ibadah yang memiliki nilai spiritual sangat tinggi bagi umat Islam. Haji, sebagai rukun Islam kelima, wajib dilaksanakan oleh setiap Muslim yang mampu, sementara umrah meskipun hukumnya sunnah, tetap dianggap sebagai ibadah mulia yang mendekatkan seorang Muslim dengan Allah SWT. Di Indonesia, dengan populasi Muslim

terbesar di dunia, minat masyarakat untuk melaksanakan ibadah ini sangat tinggi. Fenomena tersebut mendorong tumbuhnya agen travel atau biro perjalanan yang menyediakan jasa penyelenggaraan keberangkatan haji dan umrah. Agen-agen ini menawarkan berbagai paket dengan variasi harga dan fasilitas. Persaingan bisnis di sektor ini semakin ketat, sehingga banyak agen yang melakukan promosi besar-besaran, termasuk memberikan tawaran biaya murah untuk menarik jamaah. Namun, dalam kenyataannya, tidak sedikit agen travel yang bermasalah. Ada agen yang menjalankan usahanya secara tidak profesional, lalai dalam pengelolaan, hingga ada yang dengan sengaja menipu jamaah. Kasus-kasus seperti kegagalan keberangkatan, penundaan tanpa kepastian, penelantaran jamaah di luar negeri, hingga hilangnya dana yang sudah dibayarkan masyarakat sering kali menjadi berita utama di media. Fenomena ini menimbulkan kerugian besar, baik materiil maupun immateriil. Dari sisi materiil, jamaah kehilangan dana yang jumlahnya tidak sedikit, bahkan bisa mencapai puluhan juta rupiah per orang. Dari sisi immateriil, kerugian yang lebih dalam adalah hilangnya kesempatan untuk melaksanakan ibadah yang telah lama diimpikan, menimbulkan kekecewaan, trauma, bahkan krisis kepercayaan terhadap penyelenggaraan ibadah haji dan umrah di Indonesia.

Persoalan Perlindungan Konsumen dalam Konteks Haji dan Umrah

Dalam perspektif hukum, jamaah haji dan umrah yang menggunakan jasa agen travel berkedudukan sebagai konsumen. Mereka adalah pihak yang membeli dan menggunakan jasa yang ditawarkan oleh agen travel. Sementara agen travel berkedudukan sebagai pelaku usaha. Hubungan keduanya diikat oleh perjanjian yang secara hukum melahirkan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Masalah muncul ketika agen travel tidak memenuhi kewajiban sebagaimana perjanjian, misalnya tidak memberangkatkan jamaah atau tidak menyediakan layanan sesuai yang dijanjikan. Dalam kondisi ini, konsumen berada pada posisi yang lemah. Banyak jamaah yang tidak memiliki pemahaman hukum memadai untuk memperjuangkan haknya. Sementara agen travel, dengan pengalaman dan modal yang lebih kuat, sering kali berusaha melepaskan tanggung jawab. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa konsumen berhak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Namun, praktik di lapangan menunjukkan bahwa hak ini sering kali terabaikan. Hal ini menimbulkan kebutuhan mendesak untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam konteks penyelenggaraan haji dan umrah.

Kerangka Regulasi yang Berlaku

Perlindungan hukum bagi jamaah haji dan umrah tidak berdiri sendiri, melainkan berlandaskan pada sejumlah regulasi: Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU ini menjadi dasar umum perlindungan bagi seluruh konsumen di Indonesia, termasuk konsumen jasa perjalanan haji dan umrah. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 UU ini mengatur penyelenggaraan ibadah haji dan umrah secara lebih spesifik, termasuk perizinan, pengawasan, dan standar pelayanan agen travel.

Peraturan Menteri Agama (PMA)

PMA mengatur teknis operasional penyelenggara perjalanan ibadah umrah (PPIU) dan penyelenggara ibadah haji khusus (PIHK). Di dalamnya terdapat kewajiban administratif, mekanisme pengawasan, dan sanksi administratif. Dengan adanya regulasi ini, perlindungan hukum terhadap konsumen dapat dikelompokkan menjadi dua: Perlindungan Preventif: bertujuan mencegah terjadinya sengketa, antara lain melalui kewajiban izin resmi, transparansi biaya, penetapan standar pelayanan, dan pengawasan pemerintah. Perlindungan Represif:

bertujuan menyelesaikan masalah setelah sengketa terjadi, melalui mekanisme pengadilan maupun di luar pengadilan seperti Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Peran Aparat Penegak Hukum dan Lembaga Perlindungan Konsumen

Dalam praktik, perlindungan konsumen haji dan umrah melibatkan beberapa pihak: Kementerian Agama (Kemenag) Berperan dalam memberikan izin operasional, mengawasi penyelenggaraan ibadah, serta menjatuhkan sanksi administratif bagi agen travel yang melanggar. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) Berperan memberikan saran, rekomendasi, dan advokasi kepada konsumen yang dirugikan. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Menjadi forum alternatif penyelesaian sengketa yang cepat, murah, dan sederhana bagi konsumen yang dirugikan. Aparat Penegak Hukum (Polisi, Jaksa, Hakim) Berperan dalam penegakan hukum pidana maupun perdata terhadap agen travel yang terbukti melakukan penipuan atau wanprestasi. Namun, efektivitas peran lembaga-lembaga ini sering kali terbentur masalah teknis. Misalnya, Kemenag menghadapi keterbatasan pengawasan karena jumlah agen yang sangat banyak. BPKN dan BPSK masih memiliki keterbatasan akses di daerah. Proses hukum di pengadilan memakan waktu lama dan tidak selalu berpihak pada konsumen.

Kendala dalam Implementasi Perlindungan Konsumen

Meskipun kerangka regulasi tersedia, kenyataannya implementasi perlindungan hukum bagi jamaah haji dan umrah menghadapi kendala serius, antara lain: Lemahnya pengawasan pemerintah, sehingga banyak agen ilegal tetap beroperasi. Minimnya literasi hukum masyarakat, sehingga calon jamaah mudah tergiur harga murah tanpa memeriksa legalitas agen. Lambatnya proses penyelesaian sengketa, baik melalui jalur perdata maupun pidana. Kurangnya koordinasi antar lembaga, menyebabkan penanganan kasus tidak terintegrasi. Praktik bisnis yang tidak sehat, di mana agen menggunakan dana calon jamaah baru untuk menutup biaya keberangkatan jamaah sebelumnya.

Upaya Penguatan Perlindungan Konsumen

Untuk mengatasi persoalan tersebut, perlu dilakukan beberapa langkah strategis: Penguatan regulasi dengan mempertegas sanksi, termasuk pidana, bagi agen travel yang menipu jamaah. Peningkatan pengawasan melalui sistem digital yang memudahkan masyarakat memeriksa legalitas agen travel. Edukasi dan literasi hukum kepada masyarakat, agar lebih kritis dan berhati-hati memilih agen. Optimalisasi peran BPSK agar sengketa bisa diselesaikan dengan cepat dan terjangkau. Sinergi antar lembaga (Kemenag, BPKN, aparat penegak hukum) untuk menciptakan sistem perlindungan konsumen yang efektif.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan: Kerangka hukum perlindungan konsumen dalam haji dan umrah sudah tersedia, baik melalui UU Perlindungan Konsumen maupun UU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Regulasi tersebut memberikan perlindungan preventif (perizinan, standar pelayanan, pengawasan) dan represif (penyelesaian sengketa). Implementasi regulasi belum efektif, terbukti dari masih maraknya kasus kegagalan keberangkatan jamaah. Hambatan utama meliputi lemahnya pengawasan, maraknya agen ilegal, rendahnya literasi hukum masyarakat, lambannya proses penyelesaian sengketa, dan lemahnya koordinasi antar lembaga. Kerugian jamaah tidak hanya bersifat materiil (kehilangan dana besar) tetapi juga immateriil (hilangnya kesempatan ibadah, trauma, dan kekecewaan mendalam). Upaya penguatan perlindungan hukum harus dilakukan dengan memperbaiki regulasi, meningkatkan pengawasan berbasis teknologi, memperluas akses penyelesaian sengketa, meningkatkan literasi hukum masyarakat, serta membangun sinergi antar lembaga.

Perlindungan hukum ideal hanya dapat terwujud bila ada keseimbangan antara regulasi yang memadai, lembaga penegak hukum yang kuat, dan masyarakat yang cerdas hukum. Tanpa itu, kasus agen travel bermasalah akan terus berulang dan merugikan umat Islam Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, M. A., & Yazid, I. (2025). Pembiayaan Haji melalui Talangan Dana Perspektif Maṣlahah Mursalah di Desa Sigambal. *AL-SULTHANIYAH*, 14(2), 223–234.
- Akbar, M. R., Mauluddin, M. R., Amiruzzidan, M. R., & Mu'is, A. (2025). Keabsahan Jasa Haji Badal dalam Perspektif Fiqih. *Ummul Qura Jurnal Institut Pesantren Sunan Drajat (INSUD) Lamongan*, 9(1), 34–40.
- HAJI, P. T. U. D. (n.d.). *Strategi Pengawasan Kanwil Kementerian Agama Provinsi Aceh dalam Reduksi Tingkat Fraud pada Penyelenggara Travel Umrah dan Haji Khusus*.
- Jabani, M. S. (2020). Makna Ibadah Haji Dalam Pengembangan Ekonomi Ummat. *Makna Ibadah Haji Dalam Pengembangan Ekonomi Ummat*.
- Masrukhan, M. (2023). *Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudakan Perlindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan* [PhD Thesis]. UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG.
- Medidjati, R. A., & Heryana, T. (2024). *Investasi Bodong Fenomena, Bias Perilaku Investor dan Dampaknya di Indonesia*. Penerbit Adab.
- NAFIS, F. Z. A. (2021). PROBLEMATIKA PSIKOLOGIS JEMAAH BATAL HAJI DI ERA PANDEMI DALAM PERSPEKTIF PSIKOLOGI KOGNITIF. *Universitas Islam Negeri Walisongo*.
- Umar, U. Y. (2024). *Strategi Bauran Pemasaran 9P dan Customer Centrism Terhadap Peningkatan Jamaah Perspektif Pemasaran Syariah (Studi pada Travel Haji dan Umrah di Ajatappareng)* [PhD Thesis]. IAIN Pare pare.